

Gaggero, Jorge (diciembre 2005). *La cuestión tributaria en la Argentina : La reforma necesaria*. En: Encrucijadas, no. 35. Universidad de Buenos Aires. Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: <<http://repositorioubi.sisbi.uba.ar>>

La cuestión tributaria en la Argentina

La reforma necesaria

Después de analizar los problemas tributarios estructurales de largo arrastre y los desafíos políticos, macroeconómicos y sociales actuales y previsibles, se esbozan aquí los lineamientos centrales de una reforma tributaria, necesaria para terminar con la actual situación de inequidad social, impotencia estatal y el notable proceso de disolución nacional que ha sufrido la Argentina durante el último cuarto de siglo.

JORGE GAGGERO

Licenciado en Economía Política (FCE, UBA). Especialista en finanzas, política y administración tributaria y regulación de servicios públicos. Docente de posgrado en finanzas públicas e impuestos en las Universidades Nacionales de La Plata, Córdoba, Cuyo y Comahue. Investigador en el CEFID-AR. Autor de numerosas publicaciones sobre temas económicos y fiscales. Miembro del Proyecto Estratégico Plan Fénix. El texto es una síntesis de la ponencia presentada por el autor en las Jornadas del “Plan Fénix” realizadas del 2 al 5 de agosto de 2005 (FCE, UBA)..

I. La reciente historia fiscal (1975-2002)

La historia fiscal argentina del último cuarto de siglo muestra un derrotero signado por la inequidad social, la impotencia estatal y el notable proceso de disolución nacional que ha sufrido la Argentina durante ese período. Resulta casi obvio recordar, a esta altura de los acontecimientos, que los costos más altos del reciente extravío nacional se deben a las rupturas político-institucionales y a los experimentos macroeconómicos contra natura a ellas asociados. El aporte de la política fiscal a esta historia de fracasos no ha sido menor, sin embargo (Gaggero, 2004c).

La inequidad social ha sido estimulada desde el campo fiscal por dos vías. En primer lugar, el gasto público ha resultado cada vez más ineficaz en su función redistributiva, como consecuencia de tres desarrollos paralelos y vinculados entre sí:

- i) las sucesivas crisis han resultado en una muy baja tasa de crecimiento de la economía, lo que ha limitado, a su vez, el nivel del gasto público;
- ii) los servicios pagados por una creciente deuda pública “externa” han restado cada vez más recursos al cumplimiento de las obligaciones internas del Estado; y
- iii) la propia (y creciente) ineficacia de la gestión estatal y la cada vez más injusta distribución del gasto “primario” (el destinado a las obligaciones internas) debidas tanto a lo antes señalado cuanto a la creciente influencia del poder económico concentrado, al deterioro de la representación política y al debilitamiento del control ciudadano.

En segundo lugar, debe destacarse que la evolución del sistema tributario lo ha tornado muy injusto (regresivo), como consecuencia de las reformas normativas promovidas por los “grandes intereses” así como por el crecimiento de la elusión y la evasión impositivas. Esta evolución –en rigor, una involución en muchos planos relevantes– resulta particularmente notable. La Argentina era, hacia la mitad del siglo pasado, un país que mostraba una estructura tributaria bastante madura y progresiva, más parecida a la de las naciones desarrolladas que a la de los países de su propio pelotón.

La impotencia estatal se expresa, en el terreno fiscal, en una administración pública que no ha podido controlar de un modo razonable ni el nivel de sus ingresos ni su aplicación al gasto.

El proceso de disolución nacional ha sido estimulado –por último– por una dinámica muy negativa del endeudamiento externo, vinculada a la cadena evasión y elusión impositivas- corrupción / fuga de capitales / aumento de la deuda y a una persistente irresponsabilidad fiscal de los gobiernos. Ambos problemas han incidido en el debilitamiento adicional de la economía –que se ha sumado al daño ocasionado por las ya mencionadas políticas macroeconómicas contra natura– hasta extremos impensados y han tendido a limitar severamente los márgenes de libertad disponibles para el ejercicio del poder estatal. Una prueba de esto último ha sido –y lo es todavía, a pesar de los recientes cambios positivos de política– la casi total ineficacia de los controles “de frontera” (físicos, impositivos y financieros), sin los cuales no puede gestionarse con chances de éxito la política fiscal (tampoco la monetaria ni la cambiaria).

La crisis fiscal estructural argentina “de largo plazo” y, en particular, la involución tributaria registrada durante el último medio siglo –de modo especialmente acentuado durante las últimas tres décadas– no parece tener paralelo entre los países de Occidente, los cuales han sostenido en líneas generales un rumbo fiscal progresivo (más allá de las vicisitudes políticas y económicas de la “coyuntura”; ver Weber y Widlavsky, 1983). Esta “anomalía” argentina plantea desafíos particularmente exigentes a todo intento de reforma (ver Gaggero y Grasso, 2005, y sección III).

II. Los problemas tributarios estructurales

Como consecuencia de los desarrollos que se han esbozado, los problemas tributarios estructurales de larga data pueden hoy sintetizarse en cuatro núcleos clave:

- La insuficiente capacidad recaudadora del sistema tributario, agravada durante la década del '90 como consecuencia de la reforma previsional y los cambios tributarios logrados, a su favor, por los “grandes intereses” (Gaggero, 2004c).
- El desequilibrio estructural en la composición del sistema tributario, que resulta del excesivo peso de los impuestos sobre los consumos –en especial, un IVA de muy alta alícuota general– y de la notoria debilidad de la imposición a las ganancias y a los patrimonios de las personas. Este desequilibrio explica la extrema injusticia (regresividad) del sistema tributario argentino (Gaggero y Gómez Sabaini, 2002, y Gómez Sabaini, Santiere y Rossignolo, 2002).
- El problema fiscal federal que también viene de lejos, se ha agravado en los últimos años y dificulta la gestión de la política económica nacional, el ejercicio de la responsabilidad fiscal y el propio control democrático (Gaggero, 2004a y b).
- Y por último –quizás lo más grave– la debilidad de la administración tributaria, que no ha conseguido reducir de modo relevante la evasión impositiva (Gaggero, 2000 y 2002a).

Esta circunstancia ha limitado severamente el financiamiento fiscal, altera la competencia entre las empresas (las que no evaden se ven muy perjudicadas) y torna aún más regresivo al sistema (ya que son los sectores de mayores rentas los que tienen mayor posibilidad de eludir el cumplimiento tributario sin castigo). En las condiciones de Argentina resulta imposible, sin embargo, alcanzar mejoras relevantes (y sostenibles) en la recaudación con el solo progreso de la administración tributaria. Este último no podría sustituir a las importantes reformas normativas que resulta indispensable encarar.

El nivel de la evasión tributaria, del orden del 40 %, es enorme en la Argentina. En los

países desarrollados promedia el 10 % y en los de desarrollo intermedio oscila entre el 20 y el 30 % (en Chile es del orden del 20 %, la mitad que en nuestro país). Las prácticas de evasión tributaria han alentado además el aumento del empleo “no registrado”.

La cuestión de la injusticia (regresividad) del sistema tributario debe ser encarada no sólo por razones de equidad sino porque atenta contra el cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas y tiene también impactos económicos muy negativos (sobre el nivel de la demanda interna y sobre la inversión, entre otros).

III. Desafíos políticos, macroeconómicos y sociales

La negra profecía formulada por un reconocido intelectual francés no se ha cumplido aún –afortunadamente– aunque en una perspectiva “estratégica” todas las opciones están todavía abiertas para la nación argentina, aun la catastrófica entrevista en el año 2002 por Alain Touraine [1] (ver Gaggero, 2002b).

Entretanto, los desarrollos macroeconómicos impulsados por el “gobierno de transición” durante 2002-2003 y, desde mediados de 2003, por la primera administración elegida por el voto de los ciudadanos después del derrumbe del régimen de convertibilidad han sido –más allá de los errores cometidos– notablemente eficaces para estimular la recuperación económica y el comienzo de un proceso de mejora del nivel de empleo. En sólo tres años se ha alcanzado el nivel de actividad económica previo a la debacle y, de continuar este rumbo, en un año más podrían alcanzarse un nivel de desempleo inferior al 13 % (no considerando como empleados a los beneficiarios de los planes sociales ad hoc) y, hacia el bicentenario de su nacimiento como nación, la Argentina podría mostrar una situación laboral más parecida a la predominante dos décadas atrás que a la heredada del derrumbe del 2001.

Las claves de estos desarrollos macroeconómicos han sido: i) el “sinceramiento” del nivel del tipo de cambio, el sostén posterior de uno alto y competitivo y –lo que resulta especialmente importante– la emisión de señales creíbles acerca de la continuidad de esta política cambiaria en el largo plazo; ii) la adopción de políticas fiscales y monetarias sanas, prudentes y consistentes con esa política cambiaria; iii) una negociación inédita con los tenedores de bonos en default y el FMI que está permitiendo arribar a una reestructuración adecuada de la deuda externa y se niega a aceptar recetas de política que puedan comprometer la recuperación económica, la recomposición social y la sustentabilidad de la deuda en un horizonte de mediano y largo plazo; iv) un firme compromiso de no volver a caer en el clásico ciclo de endeudamiento público, expresado como voluntad de no permitir el aumento del nivel de endeudamiento neto posterior al proceso de reestructuración y de asegurar una persistente caída futura del ratio deuda pública/PIB; y, en general, v) la adopción de enfoques de política heterodoxos, bastante alejados de la ortodoxia dogmática predominante durante la década de los 90, que apuntan al desarrollo productivo, la expansión y diversificación de la exportaciones y, en una medida mucho más limitada, hacia una mayor equidad social.

En el plano fiscal, el progreso en los ingresos resultante de la recuperación económica y del mantenimiento y ampliación de los tributos “extraordinarios” –junto con una prudente administración del gasto público, que sufrió una importante caída en términos reales como consecuencia de la propia crisis– aseguró muy rápidamente un nivel de excedentes superior al necesario (para mantener el servicio de la deuda pública regularizada, cancelar los vencimientos con los organismos multilaterales e –incluso– constituir reservas para el momento en que comience el servicio de la que acaba de ser

reestructurada). El “ajuste fiscal consolidado” logrado ha tenido una magnitud del orden de los 5 puntos de PIB; se pasó de un déficit primario consolidado algo superior a 1 punto de PIB a un excedente promedio de 4 puntos durante el bienio 2003-04. El nivel alcanzado en este bienio por los recursos “extraordinarios” antes mencionados –del orden anual promedio de 4,0 puntos del PIB, integrado por 2,4 puntos de PIB correspondientes a las retenciones y 1,6 al impuesto a los débitos y créditos– ha sido crucial para asegurar el mencionado ajuste fiscal: resultó similar al orden de magnitud del superávit fiscal promedio logrado en el mismo período. La evolución de estos recursos durante el período 2000-2004 explicó más del 80% de la mejora de la recaudación a cargo de la administración nacional (medida en términos de PIB).

Esta última circunstancia, a la par de mostrar un notable logro en el corto plazo, plantea importantes desafíos en un horizonte mediano y largo. Esto es así porque, por un lado, los exitosos resultados fiscales “corrientes” difieren apreciablemente de los “estructurales”, que el estado argentino aún no calcula –como sí lo hace el chileno– siendo que estos últimos resultados, y no los “corrientes”, deberían constituir la base de la política fiscal de mediano y largo plazo. En síntesis, los resultados “estructurales” corrigen a los “corrientes” de modo de eliminar los efectos del ciclo económico sobre los ingresos y los gastos y todo otro efecto “extraordinario” –como, por ejemplo, los derivados de precios inusualmente elevados de los productos exportados por el país o de una reducida tasa de interés internacional– que esté incidiendo en los resultados fiscales “convencionales” o “corrientes”. Resulta claro, entonces, que el presente resultado fiscal “estructural” argentino sería bastante distinto –si fuese calculado– al que muestran las cuentas oficiales, que se atienen al criterio “convencional”.

Podemos imaginar, a partir de las presentes circunstancias, un escenario macroeconómico para los próximos años, marco de referencia indispensable para el diseño de una reforma tributaria, que pudiera mostrar las siguientes notas:

- continuidad de la política de tipo de cambio alto y sostenido, con un muy gradual descenso de su valor real hasta un nivel de estabilidad de mediano y largo plazo sustancialmente mayor que el de la última década (Frenkel, 2005);
- una política monetaria que atienda a una razonable estabilidad del nivel de precios y cuide de no desatender –al mismo tiempo– el indispensable estímulo a la producción y la creación de empleo (Abeles y Borzel, 2004);
- alcanzada la recuperación adicional posible del nivel de actividad –al presente nivel de inversión, el Banco Central ha estimado que ello ocurriría hacia fines de 2006– debería apuntarse a un proceso de desarrollo con alta generación de empleo basado en un creciente nivel de inversiones (del orden de, digamos, el 25 % del PIB), con una mayor participación de las exportaciones en el producto;
- un alivio adicional, a través de las negociaciones pendientes con el FMI, en el nivel y el perfil de los pagos de la deuda pública externa, que haga posible el alcance simultáneo de los objetivos de crecimiento sostenido, sustentabilidad fiscal (el requisito más difícil, quizás, cuyo cumplimiento no depende sólo del acierto y la voluntad de los actores nacionales) y redistribución de los ingresos (Gaggero, 2003).

Respecto de esta última cuestión, que plantea serias exigencias y restricciones a la futura política fiscal y –en particular– a la reforma tributaria, resulta necesario efectuar simulaciones de la sustentabilidad fiscal en el largo plazo.

Estas simulaciones suponen la definición de: i) una tasa de crecimiento de la economía que pueda asumirse como sustentable; ii) una definición lo más precisa posible de los flujos de repago de la deuda pública total reestructurada; iii) una estimación de los requerimientos futuros de gasto primario y de inversión en infraestructura; iv) una

definición de las elasticidades-producto y –por lo tanto– la recaudación alcanzable, para el ritmo de crecimiento de la actividad económica supuesto y dado cierto esfuerzo adicional en la administración de los tributos tradicionales existentes; y v) la estimación del nivel de ingresos adicionales, medido en términos de PIB, que deberá proveer la reforma tributaria para satisfacer –a un tiempo– los pagos de los servicios de deuda que se comprometan y el resto de las erogaciones públicas necesarias.

Una simulación de este tipo realizada por la Gerencia de Planificación y Estudios Económicos del Banco de la Provincia de Buenos Aires estimó –cuando comenzaban las negociaciones para la reestructuración de la deuda en bonos– que la reforma tributaria debería proveer, a mediano plazo, un volumen adicional de recursos tributarios del orden de los 2 puntos de PIB en el ámbito nacional y del orden de 0,5 / 1 punto de PIB en el ámbito provincial; vale decir, un total consolidado de 2,5 / 3 puntos de PIB (adicionales a los recursos necesarios para la eventual sustitución de los tributos “extraordinarios”). Esas simulaciones estimaban, además, en el orden del 3 % del PIB el máximo superávit aplicable –a mediano plazo– al pago de los servicios de la deuda pública consolidada (Gaggero, 2003).

Las últimas estimaciones oficiales conocidas acerca del nivel de superávit necesario en el ámbito nacional para servir a la deuda pública reestructurada –2,7 puntos de PIB a mediano plazo y un mínimo de 2,2 puntos a largo plazo– resultan consistentes con las premisas y los resultados preeliminares de la mencionada simulación. Por otra parte, recientes declaraciones de fuente oficial en relación con el inicio de una nueva fase de negociaciones con el FMI, hablan de un máximo del 3 % del PIB para el superávit fiscal que admitiría el gobierno argentino, en contraposición al 4,5 % demandado para el futuro inmediato (en un “sendero creciente” de mediano plazo) por el organismo multilateral que audita la economía argentina.

Se supone que hacia fines del corriente año (2005) se dispondría, una vez despejadas las incógnitas que plantea la pendiente negociación con el FMI, de los parámetros necesarios para realizar una simulación de este tipo sobre la base de información actualizada, más precisa que la disponible a la fecha.

IV. Lineamientos para una reforma tributaria

Dados los problemas tributarios estructurales de largo arrastre (sección II) y los desafíos políticos, macroeconómicos y sociales actuales y previsibles (sección III), los lineamientos centrales de una reforma tributaria deberían atender los siguientes objetivos (ver Gaggero y Gómez Sabaini, 2002; Gaggero, 2004a y Gaggero y Grasso, 2005):

- i) Solvencia fiscal
- ii) Más equidad
- iii) Competitividad, simplicidad y transparencia
- iv) Mayor correspondencia fiscal (entre los gastos y los ingresos controlados por cada jurisdicciones de gobierno)
- v) Cambios sustanciales en la gestión tributaria (ver Gaggero, 2000 y 2002 a)

Los vínculos de los precedentes objetivos centrales con la generación de empleo y su regularización serían, en una reforma bien diseñada, muy relevantes (Gaggero, 2004a):

- Resulta claro, en primer lugar, que una mayor solvencia fiscal permitirá sostener más fácil y ampliamente, en la larga transición necesaria para superar la crisis estructural argentina, a las políticas asistenciales necesarias, un nivel de inversión pública más relevante (para multiplicar empleos genuinos) y a las restantes políticas públicas pertinentes (“pro-productivas”: en particular, pro-Pymes; de capacitación y reconversión

laboral; y muchas otras). A mediano plazo, niveles más altos (y eficientes) de inversión en infraestructura, salud y educación tenderían a asegurar un mayor nivel de competitividad económica y, por lo tanto, de empleo.

- La mayor equidad tributaria supondrá un mayor nivel de ingreso disponible para los sectores más desprotegidos, un más amplio mercado interno para las actividades locales –en particular, las orientadas a los productos de consumo masivo, los denominados “bienes-salario”– y, por lo tanto, mayor ocupación (lo cual tendería, de modo dinámico, a realimentar sus efectos positivos).

- Una mayor descentralización tributaria mejoraría, a su vez, la solvencia de los fiscos provinciales.

- El efecto combinado de una mejor administración tributaria y una simultánea caída de la imposición al consumo (y a las ganancias de las pequeñas empresas) disminuiría sustancialmente la “brecha de deslealtad” empresaria que la alta evasión y la presente normativa suponen y, por lo tanto, mejoraría la competitividad de las actividades productivas y comerciales de los agentes económicos más responsables (generando, a su vez, mayor ocupación y crecientes niveles de regularización del empleo). El sector de empresas Pymes más integrado a la economía formal podría acceder más fácilmente al crédito y expandirse con menos trabas que en el pasado. Siendo que las Pymes generan trabajo en mayor medida que las grandes empresas esto tendría obvios impactos positivos adicionales en el nivel general de empleo (y también en su regularización).

La reforma tributaria que el país requiere parece demorarse indefinidamente, sin embargo. Es paradójal que esto ocurra cuando la mayor parte de los especialistas fiscales, las principales fuerzas políticas, los actores sociales que se verían beneficiados e –incluso– los organismos multilaterales de crédito han coincidido (y en general coinciden, al menos en el discurso) tanto en su necesidad perentoria, cuanto en las orientaciones generales necesarias.

En contraste con este razonable consenso “político-técnico” resulta muy significativo el silencio que mantienen al respecto las grandes corporaciones empresarias y las “personas físicas” que exhiben gran poder contributivo –con unas pocas honrosas excepciones, por cierto– que, como enseña nuestra historia, suelen tener además una gran capacidad para bloquear las reformas fiscales indispensables. Las empresas productivas deberían beneficiarse con una reforma bien estructurada. La eliminación del sesgo “antiproduktivo” del sistema tributario resulta insoslayable, si se quiere que Argentina sea en un país “normal”. En cambio sus propietarios y, sobre todo, los grandes inversores en las actividades financieras y especulativas hoy sustancialmente desgravadas deberían pasar a ser grandes contribuyentes “efectivos” del fisco. Bajo un enfoque de responsabilidad política y social y una racionalidad económica que atienda al largo plazo –y no sólo a sus elementales intereses inmediatos– también los propietarios de empresas y, en general, los inversores se beneficiarían con una reforma tributaria en Argentina.

Notas

[1] Sostuvo Alain Touraine en una conferencia acerca de la situación Argentina pronunciada en el punto más álgido de la crisis, a principios de 2002: “La Argentina es un país de consumo, pero no de producción y trabajo... El carácter ejemplar de la Argentina es que avanza lo más rápidamente posible hacia la decadencia y la descomposición... Con toda la gloria de su cultura, parece haberse anticipado a los otros [países] en ese fenómeno de desintegración [de los Estados-Nación] en el nivel mundial”.